

# Elementi di valutazione dell'iniziativa OpenCoesione

## Rapporto finale

### I giudizi dei testimoni privilegiati



---

Il presente rapporto rientra nelle attività di studio e ricerca condotte da **Contesti srl** nell'ambito del servizio "*Elementi di valutazione dell'iniziativa OpenCoesione*", commissionato da **Studiare Sviluppo srl** per conto del **Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)**.

Il **gruppo di lavoro** è coordinato da Domenico Cersosimo e ne fanno parte: Tito Bianchi, Furio Camillo, Giuseppe Farace, Alfredo Fortunato e Carmelofrancesco Origlia.



## Sommario

1. Premessa .....	4
2. Valore pubblico dell'iniziativa OpenCoesione .....	6
3. Dibattito pubblico e partecipazione civica .....	9
4. Riutilizzo dei dati e possibili servizi .....	10
5. Principali categorie di utenti beneficiari dell'iniziativa.....	12
6. Focus sul mondo della comunicazione e del giornalismo .....	14
7. Suggerimenti per migliorare la fruibilità delle informazioni ed il successo dell'iniziativa .....	16
Allegato 1 Traccia d'intervista .....	25
Allegato 2 Elenco soggetti intervistati in ordine alfabetico.....	28



## 1. Premessa

La previsione di una componente dell'indagine valutativa costituita da interviste semi-strutturate in profondità consente di raccogliere informazioni attorno ai fenomeni di interesse, che sono più ricche di sfumature, più aperte al contributo inaspettato e calate nella visione del mondo di ciascun rispondente, rispetto a quanto consentito dalle survey a risposte “chiuse” e dall'esame dei comportamenti online. Nel piano di valutazione complessivo il metodo impiegato in quest'indagine parziale contribuisce ad interpretare i dati raccolti attraverso le altre componenti dell'indagine, consentendo di formulare ipotesi sulle determinanti dei comportamenti rilevati, e sulle presumibili risposte a future decisioni di indirizzo riguardanti l'iniziativa OpenCoesione.

E' necessario precisare in premessa che quello che è stato consultato attraverso le interviste non è un campione rappresentativo di coloro che utilizzano il portale OpenCoesione, ma una selezione di utenti significativi che corrispondono ad alcuni dei profili teorici a beneficio dei quali il portale era stato concepito. La mancanza di rappresentatività è un limite connotato a questa tecnica di indagine qualitativa, che perciò deve inevitabilmente riferire le affermazioni e le interpretazioni a cui giunge, a specifici tipi umani e contesti sociali. Nel caso specifico del campione di individui qui intervistati, le esigenze, le aspettative ed anche le proposte che emergono dall'indagine, sono riferite alle tipologie di utenti intervistati, mentre sono poco o per nulla illustrative di altri gruppi che (come si vedrà) non è stato possibile raggiungere.

C'è poi da aggiungere che alcuni dei soggetti che si è riusciti ad intervistare non sono utenti per così “ordinari” del portale, le cui opinioni si possono considerare in linea con una sorta di media della classe di utenti a cui appartengono, ma sono stati scelti in quanto di quel gruppo rappresentano un'avanguardia in termini di lungimiranza, creatività, o chiarezza di visione. In questi casi il loro contributo è stato richiesto alla stregua di quello di esperti della materia open data ed open government, e preso in particolare considerazione per comporre le conclusioni valutative che verranno esposte.

Le tabelle seguenti mostrano in che misura le interviste abbiano raggiunto le tipologie di soggetti individuate ex-ante come di interesse prioritario dell'iniziativa OpenCoesione. La categoria di soggetti più rappresentata nelle interviste è evidentemente quella che comprende coloro che svolgono ricerca ed analisi sugli investimenti e le politiche pubbliche di spesa. Lo sbilanciamento che chiaramente emerge dal confronto fra le categorie individuate ex ante e quelle effettivamente raggiunte, è il risultato della minore disponibilità a concedere interviste offerta da parte di soggetti più lontani dal punto di vista culturale e lavorativo dalle politiche di coesione. Tale sbilanciamento va perciò da un lato tenuto in considerazione nel qualificare le affermazioni che si andranno a fare, dall'altro deve considerarsi esso stesso un risultato valutativo, peraltro comune alle altre indagini parziali condotte



nell'ambito di questa valutazione, in quanto sicuramente riflette un più basso grado di conoscenza ed un minore uso della risorsa OpenCoesione da parte delle categorie meno disponibili all'intervista, e perciò meno rappresentate nei risultati.

**Tabella 1 Distribuzione degli utenti chiave intervistati secondo le tipologie pre-identificate e loro più fine caratterizzazione**

Tipologia di Attori di interesse della valutazione	PP.AA. Centrali, Regionali e Locali	Università, Istituti di ricerca (es. Banca d'Italia) e società di consulenza	Organismi di rappresentanza, Associazioni di categoria, associazioni non profit	Giornalisti	Movimenti politico-culturali e Agenzie di sviluppo locale (GAL, ecc.)
<b>Numerosità di interviste in profondità</b>	3	11	2	2	0
<b>Caratteristiche soggetti effettivamente intervistati</b>	Tutti di livello regionale	<i>Vedi stringa sottostante</i>	1 Parti economiche sociali 1 Associazione fra Enti Pubblici	1 Quotidiano Nazionale 1 Giornali Locali	-

Scomposizione delle società ed istituti di ricerca	Università	Istituti di Ricerca pubblici	Società private di analisi e valutazione	Società private di consulenza e gestione dati
	4	2	3	2

L'intervista ha seguito uno schema fisso in cui si richiedeva agli interlocutori di condividere le proprie esperienze concrete di utilizzo del portale, di esprimere opinioni e giudizi su diversi aspetti dell'iniziativa OpenCoesione, e di formulare proposte e suggerimenti per la sua evoluzione futura. Lo schema, disponibile in appendice assieme alle istruzioni per la somministrazione, richiedeva che venissero coperte quattro sezioni tematiche. Tuttavia, nelle modalità di intervista si è esercitato un elevato grado di flessibilità seguendo in alcuni casi un ordine diverso da quello previsto, o acconsentendo che alcune sezioni occupassero molto spazio ed altre poco o nulla, in funzione delle propensioni o degli interessi espressi da ciascun intervistato.

Le interviste sono state svolte tutte in videoconferenza da tre diversi intervistatori del team di valutazione in un periodo compreso fra il 20 settembre ed il 10 Ottobre 2015. I colloqui sono stati tutti registrati ed i relativi resoconti testuali sono disponibili su richiesta, fatte salve le esigenze di privacy dei rispondenti.

Nei successivi paragrafi di questo rapporto si riportano i principali elementi emersi nel corso di questa componente del lavoro di valutazione, raggruppati in quattro sezioni, in parte corrispondenti a quelle



previste dallo schema di intervista semi-strutturata. In alcuni casi, per meglio fare apprezzare la visione del mondo da cui alcune posizioni promano, si è scelto di riportare in modo letterale quanto espresso dall'intervistato, pur non rivelandone l'identità. E' da notare, però, che le risultanze qui di seguito riportate non rappresentano una semplice sintesi delle opinioni ed affermazioni più ricorrenti. Neppure i contributi offerti dai soggetti più esperti ed accreditati, o utenti chiave, vengono acquisiti acriticamente nel resoconto qui prodotto né nelle conclusioni del lavoro, che sono sempre il risultato della lettura congiunta dei diversi materiali raccolti, in interazione con le informazioni in possesso, e le posizioni precostituite del valutatore.

## **2. Valore pubblico dell'iniziativa OpenCoesione**

L'unanimità degli intervistati considera che con l'apertura del servizio OpenCoesione si sia creato un bene di carattere pubblico che prima non esisteva. Alla richiesta che in tutti i casi è stata fatta di specificare in che cosa consistesse questo valore, una dimensione è emersa con ricorrenza quasi costante, mentre altri aspetti sono emersi in modo occasionale.

Il valore che si è venuto a creare è legato al concetto di trasparenza dell'agire pubblico ed in particolare trasparenza riguardo al contenuto della spesa pubblica. Non sfugge anche agli utenti meno informati in materia di dati aperti, che sono ancora piuttosto rari i casi in cui informazioni di dettaglio sulle decisioni di enti pubblici che comportano spesa, sono accessibili ai cittadini comuni. Quello di OpenCoesione è, dal punto di vista di alcuni degli intervistati, un esempio in cui questo sforzo di trasparenza dal lato pubblico è stato profuso in buona fede e mettendo in campo elevate competenze. E' da notare che questa trasparenza rappresenta un bene in sé, che non richiede che si attivino ulteriori, seppure auspicati, effetti positivi di secondo ordine nella sfera economica, politica o sociale, per giustificare uno sforzo dal lato pubblico per far sì che questo valore si materializzi.

Rispetto ad altre iniziative di rilascio di open data pubblici, quella di OpenCoesione si caratterizza infatti per il fatto di rendere disponibile un ingente database che descrive interventi diretti dello Stato, a fronte dei quali vengono spese risorse del contribuente. Più ancora che per altri rilasci di archivi di dati in possesso dell'amministrazione su fenomeni di interesse sociale, ambientale, ecc., i dataset di OpenCoesione perciò chiamano in causa il concetto anglosassone di "accountability", un valore originariamente non proprio della nostra cultura statale, ma che si va progressivamente affermando anche da noi, a cui corrisponde una pratica per cui l'amministrazione, come altri soggetti, debba rendere conto delle sue decisioni al suo mandante, che sarebbero i cittadini. Ebbene, OpenCoesione realizza in Italia un chiaro esempio di accountability per le scelte di investimento della politica di coesione territoriale, attribuendo ai cittadini alcuni elementi informativi per giudicare le scelte operate dalle amministrazioni pubbliche che ne hanno gestito le risorse.



*“Chiaramente consentono di mettere nero su bianco quello che si fa con l’utilizzo delle risorse pubbliche quindi si dà chiarezza e dà consapevolezza a chi è interessato, potenzialmente a tutti, di sapere cosa si fa con le proprie risorse...” (i7)*

*“La trasparenza, nel senso che finalmente è possibile conoscere che cosa si sta facendo in Italia, nelle varie regioni italiane a livello di singolo progetto, quindi come vengono spesi i soldi ricevuti dalla Comunità Europea.” (i18)*

*“È l’aver cominciato a buttare un sasso molto grosso in un momento storico dove non c’era nulla a livello italiano sull’idea di essere trasparenti e quindi permettere l’accountability nella gestione dei fondi pubblici verso attori di mercato. Non c’era mai stata un’esperienza simile...” (i10)*

Non è sorprendente che il valore della trasparenza venga largamente identificato come il principale beneficio pubblico creato da OpenCoesione, tuttavia non è l'unico. Altri aspetti vengono segnalati solo da alcuni degli utenti chiave consultati, ma appaiono significativi proprio in quanto meno discussi, e forse originariamente non previsti fra gli obiettivi perseguiti con l'apertura del portale.

Un beneficio dichiarato da alcuni utenti chiave è quello di mettere a disposizione un set di informazioni su singole aziende private; in particolare si tratta di informazioni che concernono l'accesso che queste hanno avuto a finanziamenti pubblici. Questa informazione risulta essere di valore per altri soggetti, in particolare altre aziende private concorrenti sugli stessi mercati di incentivi pubblici, o interessate ad elaborazioni ed aggregazioni degli stessi dati di livello aziendale.

Alcuni utenti attivi all'interno di aziende di consulenza alla Pubblica Amministrazione che hanno percepito a vario titolo finanziamenti per lo svolgimento di studi o analisi, dichiarano di avere per varie ragioni consultato il database alla ricerca di informazioni sui progetti che hanno visto protagonista la propria impresa o quelle concorrenti. A guidare queste analisi non sono veri e proprie necessità lavorative, ma la “curiosità” di esplorare una fonte ufficiale riguardante relazioni professionali di cui si è già in qualche modo a conoscenza. Gli utenti hanno anche utilizzato il database nel tentativo, non sempre coronato da successo, di effettuare semplici elaborazioni o aggregazioni di progetti di proprio interesse che rappresentano linee di finanziamento per Valutazione, Assistenza Tecnica, Monitoraggio o Formazione.

*“In Italia, può servire per un’analisi di mercato, conoscere la concorrenza, individuare partner futuri.” (i12)*

Un'esigenza informativa assimilabile per molti aspetti a questa, è quella che un importante organismo di rating aziendale consultato attraverso le interviste, cerca di soddisfare. L'azienda, che gestisce una banca dati di business intelligence, ha attinto ai dati di OpenCoesione per arricchire il corredo informativo di dati che già custodisce su ciascuna azienda italiana con elementi che riguardano il loro



rapporto con i finanziamenti della PA. Questa azienda ha profuso uno sforzo rilevante per integrare la banca dati di OpenCoesione con la propria, a testimonianza del fatto che anche sul versante dell'identità dei soggetti percettori di finanziamenti, le informazioni rilasciate abbiano un valore vendibile. Ulteriori dettagli su quest'operazione si trovano nel paragrafo seguente. In definitiva si può osservare, anche solo a partire da un numero di interviste così limitato, che i soggetti che operano all'interno di aziende private, siano essi qualificabili come ricercatori o meno, individuano un valore che altri non sembrano cogliere, nella possibilità che il database di OpenCoesione offre di conoscere informazioni associate all'identità di persone fisiche o giuridiche.

Un ulteriore effetto di valore pubblico che il portale genera, non assimilabile a quelli finora descritti, è rappresentato dall'avvicinare alle politiche di coesione aziende e individui che le percepiscono come lontane e incomprensibili. E' indubbio infatti che la logica e le regole dei fondi europei creano barriere cognitive e separano il cerchio degli insiders (addetti ai lavori, intermediari, e beneficiari abituali) dalla maggioranza della cittadinanza e delle imprese italiane, che le percepiscono come un circuito distante da cui sono escluse. Questa barriera culturale, che come vedremo rappresenta un forte limite alle possibilità di utilizzo del portale, può essere vista allo stesso tempo anche come un'importante frontiera di sviluppo, ed incorporare una significativa dimensione di valore di cui OpenCoesione è portatrice. L'esistenza, con OpenCoesione di una fonte di accesso facile per dati prima nella disponibilità di pochi, elimina anche rendite di posizione nell'accesso all'informazione su un importante politica pubblica che persegue per sua definizione l'inclusività e la riduzione dei divari. Forse si tratta di un valore ancora realizzato in modo insufficiente, che tuttavia a detta di alcuni degli intervistati è già in qualche modo presente.

*“Conoscere i finanziamenti e le agevolazioni a disposizione è importante anche per le aziende che non li ricevono, quindi devono sapere sia per un discorso relativo alla concorrenza sia relativo alla possibilità di accedervi.” (i2)*

*“...può stimolare anche la domanda di cultura nella gestione dei progetti europei, finanziamento pubblico europeo su certi asset che magari spesso le PMI italiane, vuoi per la cultura dell'imprenditore o per scala, non riescono ad accedere.” (i10)*

Oltre a richiedere in cosa consistesse il valore dell'operazione di rilascio di dati fatta con OpenCoesione, agli utenti chiave è stato chiesto se la stessa iniziativa a loro giudizio causasse anche danni per alcuni soggetti. Le risposte a questa sollecitazione rafforzano la convinzione che l'effetto netto di OpenCoesione sia la creazione di un valore per la collettività. Le risposte sono state tutte fra loro concordi nel sostenere che gli interessi eventualmente lesi dalla diffusione dei dati della politica di





coesione, non fossero meritevoli di tutela in quanto in contraddizione con il superiore interesse pubblico.

### **3. Dibattito pubblico e partecipazione civica**

Al cuore della motivazione e della strategia che guidano l'operazione OpenCoesione ci sono ulteriori aspettative che vanno oltre la trasparenza come valore in sé. Come frutto indiretto della nuova disponibilità di informazioni ci si attendono ulteriori benefici, che il rilascio di open data promette di realizzare attraverso un meccanismo di retroazione che agisce nella sfera sociale e politica. In primo luogo, ci si aspetta che l'accesso ai dati da parte di un numero molto elevato di cittadini, analisti ed operatori, e quindi il loro aumentato utilizzo, creino un effetto benefico sull'attuazione di progetti e sulla qualità delle decisioni di livello micro. Questo è il circolo virtuoso attivabile con il cosiddetto monitoraggio civico, che elevando l'attenzione e la pressione della cittadinanza sulle scelte e sui comportamenti dei gestori dei fondi, permetterebbe di stimolarne l'efficienza e l'efficacia.

Un secondo circuito con effetti benefici si prevede che possa innescarsi attraverso un miglioramento della qualità del dibattito pubblico, che con la disponibilità di questo strumento ci si aspetta possa svilupparsi su basi empiriche più solide ed obiettive. Si auspica che OpenCoesione possa rappresentare la fonte unica e condivisa utilizzata da attori portatori di interessi e posizioni diverse, nell'ambito di un dibattito qualificato rispetto al passato, con l'effetto finale di migliorare le politiche di coesione dal lato strategico rafforzandone gli indirizzi e la loro condivisione collettiva.

Questo genere di aspettative a detta degli intervistati non si sono realizzate se non in piccola parte. Si sono verificati ed hanno riscosso un certo interesse alcuni primi esempi di utilizzo nell'ambito di discussioni a carattere accademico o giornalistico sulle politiche di coesione nel loro complesso. Si è trattato comunque di episodi di dibattito circoscritti, giudicati positivamente anche se hanno privilegiato elaborazioni convenzionali sulle questioni della spesa e della dimensione media dei progetti peraltro non scevre da errori di interpretazione, e che comunque non hanno alimentato una discussione continuativa.

*“La qualità del dibattito è stata in certo senso aumentata. Ho visto degli studi .... e questo significa aumentare il dibattito non dare dei numeri a caso, non farsi prendere dalla vulgata, non dire sciocchezze sulle spese. Mentre invece sulla quantità del dibattito, cioè la capacità di arrivare a livelli più bassi e di farne un tema di policy ...su questo mi sembra che abbia meno impatto.” (i3)*

Ancora poco sviluppati a detta degli intervistati sono anche i casi in cui OpenCoesione viene utilizzato per alimentare discussioni attorno alle vicende di specifici progetti di investimento, o a linee tematiche



di intervento. In quest'ambito si riconosce merito al DPS di avere avviato iniziative lodevoli quali Monithon e ASOC per stimolare l'uso dei dati ai fini di monitoraggio civico. Tuttavia gli utenti consultati non sono tutti unanimi nel ritenere che questo sforzo per l'attivazione diretta della domanda possa consentire di modificare significativamente le tendenze e le modalità di utilizzo. C'è invece un certo consenso da un lato nel valutare che il dibattito sorto attorno alle politiche a livello sia micro che macro sia deludente rispetto alle aspettative, dall'altro nel ritenere che questo insoddisfacente esito non sia imputabile a "colpe" o errori del DPS.

*"Ritengo che per OpenCoesione mancano parte di soggetti che fanno informazioni politiche o comunicazioni politiche." (i12)*

*"Tutto ciò che può fare OpenCoesione, lo fa: aumentare la trasparenza e fornire dati in un modo chiaro, fruibile." (i4)*

*"Ma, secondo me, ancora non l'ha favorito perché i dati sono stati poco utilizzati fino ad ora. Solo nell'ultimo anno si stanno pubblicizzando di più e si stanno conoscendo di più, però fino allo scorso anno erano spesso sconosciuti anche a un pubblico esperto." (i18)*

Il dibattito potrebbe intensificarsi e migliorare con la diffusione della conoscenza della banca dati ed il suo miglioramento qualitativo. Potrebbe essere anche solo una funzione del tempo. La sua stessa continuità e stabilità nel tempo, perciò, è un elemento fondante del valore del database per i suoi utenti presenti e futuri, ed una condizione essenziale perché si realizzi questo valore.

*"Secondo me è l'esempio migliore che abbiamo di pubblicazione di dati strutturati, continuati per un certo periodo di tempo con un'attenzione su vari tipi di fondi diversi e sulla qualità del dato, che è maggiore rispetto a quello che si riscontra normalmente. Allora il valore principale è la quantità di dati sistematicamente pubblicati con la stessa struttura, permettendo così delle analisi di vario tipo anche diverse da quelle per cui il dato è stato inizialmente pubblicato." (i12)*

*"...se 10 anni fa sui giornali ci finivano tre numeri sulla spesa dei fondi, oggi c'è chi ha provato a fare delle analisi e diffonderle, tutto sommato questo c'è stato ed è un valore aggiunto, probabilmente questa cosa crescerà. (i3)*

#### **4. Riutilizzo dei dati e possibili servizi**

A tutti gli utenti chiave è stato chiesto quali possibilità individuassero per il riutilizzo dei dati di OpenCoesione per lo sviluppo di nuove attività economiche o servizi. Si chiedeva altresì all'intervistato se fosse a conoscenza di servizi vendibili che già utilizzassero questi dati. È indicativo già il fatto che le diverse persone interpellate hanno interpretato questa domanda in modo differente, al punto che si



ha l'impressione che in alcuni casi non sia stata ben capita, in particolare da parte da alcuni dipendenti del settore pubblico o universitario.

A detta degli utenti chiave le possibilità di riuso che darebbero luogo ad attività economiche e nuovi servizi vendibili sono limitate. In pratica, l'unica esperienza conosciuta di utilizzo dei dati di OpenCoesione a fini commerciali è quella a cui si è già fatto riferimento, in cui le informazioni associate a ciascuna impresa beneficiaria di finanziamenti pubblici vengono utilizzate per arricchire un database già esistente di informazioni anagrafiche e di bilancio sulle imprese italiane. Sembra che il dato estratto da OpenCoesione ed agganciato al database proprietario dell'azienda sia utilizzato anche nella stima del reddito di ciascuna impresa ivi censita. Il database viene venduto come strumento di business intelligence con diverse formule, sotto forma di dati molecolari o aggregati. I gestori fanno notare al riguardo che la licenza d'uso con cui attualmente i dati di OpenCoesione vengono messi a disposizione del pubblico – la “share alike” - non facilita affatto questo tipo di utilizzo.

E' da notare che quelle relative all'identità delle imprese beneficiarie di finanziamenti pubblici non sono variabili centrali nell'architettura logica del database di OpenCoesione, il quale rimane ancorato principalmente all'entità “progetto”. Tuttavia quest'unica ma significativa esperienza di utilizzo, unita alle dichiarazioni che altri rappresentanti di imprese private hanno fatto circa le “curiosità” professionali che con OpenCoesione hanno cercato di soddisfare, inducono ad individuare nella dotazione di informazioni sull'identità dei “soggetti correlati” a ciascun progetto, proprio quelle che all'interno del database sono maggiormente suscettibili di riuso a fini commerciali.

Le altre indicazioni che sono emerse dalle interviste individuano impieghi maggiormente in linea con le finalità istituzionali della base dati, e che comunque si collocano all'interno di attività di consulenza ed assistenza già consolidate, non andando a configurare servizi o possibilità di impresa del tutto nuove. Si fa riferimento a servizi rivolti alla Pubblica Amministrazione stessa, che in molti casi richiede ad esperti privati elaborazioni ed interpretazioni di dati da sé stessa prodotti. E' questo il caso delle c.d. analisi di contesto della programmazione, di tutte le richieste di informazioni dovute al pubblico o agli organi politici, o delle molte analisi istruttorie interne alla PA, propedeutiche alla decisione pubblica. Queste ultime, che nella grande maggioranza dei casi richiedono l'elaborazione di dati sull'intervento pubblico, nel contesto delle politiche di coesione, già in passato hanno attinto ad OpenCoesione come ad una fonte che è allo stesso tempo ufficiale, e di facile uso.

Un'ulteriore possibilità di utilizzo a fini professionali già sperimentata è quella rivolta ad imprese o privati cittadini interessati alle opportunità delle politiche di coesione. La base dati OpenCoesione fornisce materiale di documentazione ricco e dettagliato che può essere usato per descrivere i contenuti, ed in parte le finalità ed i funzionamenti, delle politiche di coesione nell'ambito di iniziative formative rivolte a imprese o singoli cittadini. I soggetti intervistati che mostrano maggiore sensibilità



per le opportunità imprenditoriali individuano una domanda latente (e implicitamente una disponibilità a pagare) per attività formative riguardanti le politiche e i fondi per la coesione, incentrate su dati reali come quelli messi a disposizione dal portale.

Tra le possibilità imprenditoriali da prendere in considerazione è emersa infine anche la possibilità che a soggetti privati sia affidato il compito di promuovere l'alimentazione distribuita del database con finalità di monitoraggio civico. L'esperienza pilota dei progetti Monithon e "A Scuola di OpenCoesione" suggerisce che questo lavoro possa essere replicato su scala e con modalità più generali sotto forma di servizio. Se ne parlerà ancora nel paragrafo conclusivo di questo capitolo. L'amministrazione che ha un interesse chiaro che il database venga utilizzato in modo più distribuito e finalizzato in senso civico, non può fare a meno che affidarsi a soggetti privati che si collochino in posizione di intermediari fra le istituzioni pubbliche centralizzate, e la moltitudine poco o nulla organizzata dei cittadini interessati a fornire il proprio contributo di cittadinanza attiva. Non è, quindi, un azzardo pensare a questo ruolo di intermediazione come e ad uno spazio da occupare per imprese che guardano come cliente al pubblico in modalità ancora non ben definite.

## **5. Principali categorie di utenti beneficiari dell'iniziativa**

Il portale evidentemente è disegnato per tipologie di utenti differenti per interessi, professione svolta, livello di competenze. Tramite le interviste in profondità si è cercato di comprendere in che misura fosse efficace nel corrispondere alle richieste ed alle aspettative di tipologie di utenti ampiamente definite. Le indicazioni raccolte sono abbastanza coerenti fra loro andando a comporre un ragionamento che distingue il livello della potenzialità teorica del portale che è ampia, da quello delle possibilità effettive di un suo utilizzo, che sono nei fatti circoscritte a certi tipi di utenti. Il portale OpenCoesione è considerato piuttosto semplice e versatile nel rispondere a diverse necessità d'uso: visualizzazione di progetti singoli, interrogazione e filtro di informazioni in risposta a interessi tematici o territoriali, scarico integrale del database. Gli ostacoli all'utilizzo non sembrano dunque essere di tipo tecnologico - al di là dell'effetto *digital divide* che riguarda qualunque sito web – o legati all'interfaccia, che viene generalmente giudicata piuttosto *user friendly*.

Lo scalino da superare per sfruttare le possibilità della base dati di OpenCoesione è di tipo cognitivo, e definisce il perimetro degli utenti effettivi del portale. Chi per motivi lavorativi o di studio ha avuto contatti con le politiche di coesione, le loro pratiche, le loro finalità ed il dibattito che le circonda, nel collegarsi al portale ha un'esperienza ben diversa e più agevole da quella di chi vi perviene da ambienti completamente estranei dal punto di vista lavorativo, degli interessi e dei valori.

Ciò spiega anche, in parte, perché gli analisti economici ed i ricercatori che si sono occupati di questa materia hanno concesso l'intervista con molta maggiore facilità rispetto ad altri professionisti, non



meno competenti nel proprio settore di attività, ma meno addentro alle questioni dei fondi europei. I primi erano evidentemente molto più a proprio agio a parlare della propria esperienza di uso del portale. Si tratta dunque di un problema che in minima parte dipende dalle scelte del portale, ed in massima parte dai processi e dai codici di linguaggio delle politiche che OpenCoesione tratta, che tendono ad escludere i cittadini genericamente motivati al benessere comune, o interessati a tematiche specifiche come, ad esempio, l'ambiente, la mobilità urbana, o la dispersione scolastica.

Con ciò non si vuole arrivare a sostenere che l'iniziativa OpenCoesione abbia raggiunto esclusivamente gli addetti ai lavori, o persone comunque già molto competenti sulle politiche dei fondi strutturali europei (un'affermazione questa che sulla base di un'indagine di questo genere non sarebbe comunque possibile fare). OpenCoesione rimane uno strumento che per la sua elevata accessibilità allarga la platea dei tradizionali soggetti che ricercano informazioni sulle politiche dei fondi per lo sviluppo e la coesione, mettendo una massa ingente di informazioni a disposizione di un insieme più ampio e variegato di soggetti interessati a queste politiche: progettisti, operatori della filiera pubblica o di ambienti comunque contigui o che sono stati interessati a qualche titolo da questa spesa. Si tratta dunque presumibilmente di una classe varia di persone, che non partono da zero in termini di conoscenze su queste politiche, ma non del pubblico generalista che quando entra in contatto con il portale in genere sperimenta un certo disagio.

*“per un esperto, un economista, un professionista possono riscuotere un ottimo interesse perché sono abbastanza utilizzabili. La mia sensazione però è che se per pubblico intendiamo il pubblico in generale attualmente è di difficile accesso.” (i1)*

*“Sicuramente per gli studiosi è importante, però non so se quelli che fanno davvero la pubblica opinione lo stiano di fatto utilizzando, e quanto sia conosciuto.” (i11)*

*“Per la mia esperienza a livello regionale, so che i temi comunque sui finanziamenti comunitari sono sempre complessi, quindi non è molto facile discernere su voci come impegni, pagamenti, spesa certificata, sono tutte una serie di descrizioni che, al di là di un glossario più evidente, potrebbero aiutare ad identificarle, non rende facilissimo l'impatto anche perché la tematica dei fondi comunitari è una tematica complessa. (i17)*

In generale le categorie più agevolate nell'utilizzo del portale sono quindi i ricercatori e gli analisti, in secondo luogo gli operatori della filiera delle politiche, programmatori, progettisti ed attuatori che laddove difettassero di familiarità con alcuni procedimenti o terminologie, hanno comunque un interesse diretto ad affrontare gli ostacoli alla comprensione che si frappongono ad un utilizzo più completo e profondo della base dati. In alternativa, come confermano altre componenti di quest'indagine valutativa, il livello di istruzione generale aiuta ad affrontare le molte difficoltà strutturali e terminologiche che confondono chi è carente di competenze o esperienze specifiche.



*“Adesso un addetto ai lavori, un analista riesce a trovare le informazioni, forse si potrebbe rendere ancora più agevole per un pubblico più allargato e per renderlo più friendly quindi forse uno sforzo maggiore si potrebbe fare nella spiegazione dei meccanismi che guidano lo sviluppo di fondi strutturali.” (i9)*

*“In un mondo ideale sarebbero i cittadini, e mi auguro che sia così. In generale, gente che si occupa di politiche, che vive nel mondo dei progetti, .... C'è sempre una barriera d'accesso: per quanto sia semplice richiede un minimo, quindi si riferisce comunque a una popolazione istruita.” (i6)*

## **6. Focus sul mondo della comunicazione e del giornalismo**

Una tipologia di utenti a cui OpenCoesione si rivolge con interesse particolare è quella dei giornalisti, siano essi della carta stampata o operatori della comunicazione in senso più lato. Da questi utenti ci si aspetta un importante contributo ad un miglioramento qualitativo del dibattito sulle politiche di coesione che può consistere, ad esempio, nel superamento di atteggiamenti ideologicamente e pregiudizialmente favorevoli o contrari, nell'ingresso di interlocutori nuovi al dibattito, in una nuova attenzione ai contenuti concreti degli investimenti ed alle loro possibili alternative, in un'attenzione maggiore verso i risultati degli interventi, e, più in generale, in un maggior fondamento fattuale delle tesi ed argomenti che si affrontano nell'arena pubblica.

Sfortunatamente anche questa dimensione degli effetti attesi da OpenCoesione è considerata deludente da un'ampia maggioranza degli utenti consultati. Le testimonianze raccolte da due professionisti dell'informazione inclusi nel panel degli utenti chiave, in particolare riguardo alla loro effettiva esperienza di utilizzo del portale, ci consentono di sviluppare qualche intuizione sulle ragioni del ridotto utilizzo di OpenCoesione come fonte giornalistica.

Dalle conversazioni con i professionisti della comunicazione emergono due principali possibilità di impiego per i dati di OpenCoesione, che li rendono di interesse per quella categoria di utenti in quanto consentono la loro trasformazione in “notizie” di carattere giornalistico. Non si vuole con questo escludere che altri utilizzi più innovativi possano essere individuati e sperimentati in campo giornalistico magari nell'ambito di media meno convenzionali della carta stampata, ma evidenziare quelle che al momento appaiono essere le principali motivazioni dell'interesse che oggi attira alcuni di questi operatori verso il database di OpenCoesione.

La principale modalità di utilizzo di OpenCoesione quale fonte per la scrittura di un pezzo giornalistico è la consultazione di informazioni su specifici progetti. Fra queste informazioni, quelle considerate più preziose al momento sono:

- le date che consentono di seguire un progetto nel tempo: la data di avvio, eventuali step di avanzamento, la data di completamento prevista, la data di conclusione effettiva, se disponibile;



- le informazioni di carattere finanziario: costi a carico della collettività, altri costi a carico di privati, le spese effettivamente sostenute, l'origine delle risorse;
- l'identità di soggetti associati all'intervento di interesse: decisori, attuatori, beneficiari.

In definitiva, questa modalità di utilizzo del portale OpenCoesione è volta alla ricostruzione di storie di singoli progetti che possano essere di interesse per i lettori. I dati raccolti su OpenCoesione a questi fini non rappresentano che la base iniziale per una successiva raccolta originale di informazioni di prima mano, che spetta al giornalista. Non è chiaro, peraltro, quanto l'interesse quasi esclusivo per queste variabili rispetto ad altre nella ricostruzione di una storia sia effetto dell'inerzia delle pratiche giornalistiche del passato, che in genere hanno incentrato la discussione su questi limitati aspetti; ovvero quanto sia il risultato dell'abitudine o dell'aspettativa di poter rinvenire in una fonte ufficiale solo informazioni di questo genere, piuttosto obiettive e/o quantitative.

L'altra modalità di utilizzo dei dati di OpenCoesione che pure è dichiarata di interesse è quella di effettuare elaborazioni sintetiche – grafici o tabelle - che consentano di operare confronti. Si pensa quindi a inedite possibilità di confronto soprattutto fra territori, ma non si esclude la possibilità di evidenziare attraverso infografiche o graduatorie d'altro tipo, ad esempio, le differenti responsabilità imputabili a ministeri o altri soggetti gestori, oppure le differenze nell'ammontare di risorse pubbliche percepite a vario titolo da diversi soggetti privati.

In ambo i casi, vale la pena riportarlo nonostante ad alcuni possa apparire scontato, si scorge alla radice dell'interesse giornalistico per le informazioni di OpenCoesione, l'intenzione implicita di cercare motivi di scandalo e indignazione nell'opinione pubblica. Non si percepisce, e forse sarebbe stato ingenuo aspettarselo, un neutrale interesse per la possibilità di portare alla luce dell'opinione pubblica fatti non noti o sorprendenti che riguardano le politiche di sviluppo regionale, o l'investimento pubblico più in generale.

In ogni caso, a detta dei giornalisti, le informazioni contenute dal portale OpenCoesione in molti casi non si prestano molto bene ad un utilizzo giornalistico di questo tipo, qualunque sia l'opinione che se ne abbia, e questo potrebbe essere una delle ragioni per lo scarso impiego che viene fatto dei dati oggi esposti.

Le informazioni a livello di progetto presentano una qualità varia, ma in media insufficiente rispetto alle esigenze del reportage giornalistico. Le principali date che scadenzano la vita di ciascun progetto riportate dal portale sono spesso poco aggiornate, o poco corrispondenti alle situazioni di fatto, o incoerenti con le informazioni che su quel progetto si possono raccogliere attraverso visite o testimonianze dirette sul campo. Similmente, le informazioni sui soggetti collegati a ciascuno specifico progetto non sono sempre affidabili o interpretabili da parte di utenti poco addentro a queste politiche. Le stesse informazioni di tipo geografico sui progetti non sono sempre sufficienti ad una



localizzazione territoriale né a livello di indirizzo, né sotto forma di coordinate mappali, né tantomeno, in alcuni casi, in termini di riferimento al comune o provincia in cui si attua l'intervento. Altre informazioni di corredo al progetto come la classificazione tipologica ed, in primis, il titolo del progetto stesso, non sempre offrono indicazioni risolutive su ciò che l'intervento materialmente faccia e sulle finalità che persegue.

Al di là del ritardo nell'aggiornamento denunciato da alcuni sulla base dell'incoerenza con altre fonti amministrative o di testimonianza diretta, il dato più solido e affidabile su ciascun progetto che si rinviene all'interno del database è quello di carattere finanziario. Non può stupire o deludere quindi se gran parte della discussione sviluppatasi anche in ambito giornalistico, continui a prendere le mosse da un incrocio fra i dati finanziari e la dimensione tempo.

*“Sicuramente tutta la parte di monitoraggio del finanziamento e del lavoro fatto è un aspetto molto interessante per il giornalista, perché ad esempio so che nel 2005 sono stati stanziati dei fondi per l'ente X e siamo al 2015 e i fondi non sono ancora arrivati, o i lavori si sono fermati dopo due anni, quella è una notizia per noi ed è interessante.” (i14)*

*Se devo essere sincero mancano proprio delle informazioni di corredo che possono aiutare a capire meglio perché c'è questa difficoltà a spendere i soldi, almeno per alcuni progetti potrebbe essere interessante, come i grandi progetti per le opere pubbliche soprattutto. (i8)*

*“C'erano solo i nomi dei progetti, e non bastano per spiegare quello di cui stiamo parlando. Per esempio c'era tutto un filone di finanziamenti alle scuole, anche lì non c'era scritto se la scuola del paesino X ha ricevuto tot mila euro e che cosa ne ha fatto, lì c'era scritto “lavori strutturali” per esempio.” (i14)*

*“La cosa interessante è che un database di questo tipo ti consente di fare dei confronti, ad esempio se prendo la regione Campania vedo che ha 9,6 miliardi di euro per 6.500 progetti e ne ha usati 3,4 miliardi di euro, dopodiché ho la Puglia che va molto meglio, ha 8,5 miliardi e ne ha usati 4,5 per 37mila progetti, con un'occhiata superficiale deduco che la Puglia ...” (i8)*

## **7. Suggerimenti per migliorare la fruibilità delle informazioni ed il successo dell'iniziativa**

Molti e non sempre coerenti fra loro sono i suggerimenti che sono stati proposti dagli utenti chiave nel corso delle interviste. Alcuni di essi appaiono per la verità poco praticabili e non in linea con lo spirito dell'operazione OpenCoesione o con i suoi obiettivi. Nella parte rimanente di questo capitolo si è quindi cercato di distillare molti degli stimoli costruttivi ricevuti dagli interpellati, componendo un quadro piuttosto coerente di indirizzi che appaiono compatibili con un possibile e realistico percorso evolutivo dell'iniziativa, che consenta di aumentarne l'utilizzo e l'impatto. Nell'operare una certa selezione fra i contributi e le proposte raccolte, siamo consapevoli di avere esercitato un certo grado





di discrezionalità che ci è stata concessa all'interno del mandato di valutazione, ma ciò nondimeno pensiamo di essere rimasti fedeli alla sostanza degli originali contributi raccolti.

Per esigenze espositive i suggerimenti sono raggruppati in tre ampie categorie di seguito esposte. Le prime due riguardano il contenuto dei dati pubblicati, la terza fa riferimento alle modalità con cui vengono messi a disposizione o ad altre informazioni di corredo ai dati.

### I – Migliorare la qualità delle informazioni a livello di progetto

Un primo e numericamente più corposo gruppo di suggerimenti hanno in comune fra loro il fatto di mirare a **migliorare la qualità, l'affidabilità o il livello di approfondimento delle informazioni descrittive dei singoli progetti** ospitati dal database. Essi promanano dalla ricorrente insoddisfazione degli utenti consultati per la qualità del corredo informativo dei progetti. Esso viene, di volta in volta e con riferimento a concreti esempi, giudicato scarso, inaccurato, o inadeguato a capire la sostanza di cosa progetti realmente facciano e che risultati vogliano generare.

Dal punto di vista di noi valutatori è chiaro che la qualità di tali informazioni non è se non in minima parte sotto il controllo del progetto OpenCoesione, ma è ereditata interamente dal contenuto del database di monitoraggio che esso rende fruibile al pubblico. Tuttavia tale distinzione non è altrettanto chiara agli utenti del portale, né ci si può aspettare che lo sia. In considerazione del fatto che l'insoddisfazione per la qualità delle informazioni disponibili a livello di progetto emerge in modo ricorrente e da più diversi punti di vista, riteniamo opportuno sollevare la questione in questa sede in quanto gli interventi migliorativi in questa sfera possono avere positivi e significativi effetti in termini di intensità e qualità dell'utilizzo dei dati.

I suggerimenti raccolti sono in quasi tutti i casi scaturiti dall'esperienza di una curiosità che è rimasta insoddisfatta, di un tentativo di interpretazione che non ha avuto esito. Che cosa nella pratica ha lasciato gli utenti insoddisfatti nel provare ad utilizzare le informazioni a livello di progetto?

A fare difetto in primo luogo sembrano essere i descrittori reali dei progetti – il modo in cui i progetti sono effettivamente classificati all'interno delle molte tassonomie presenti nel database. Tali classificazioni, anche lette in associazione con il titolo del progetto, talora non consentono di farsi un'idea concreta di cosa il progetto abbia nei fatti realizzato, o in che cosa consistesse realmente. Investire in futuro nel miglioramento delle suddette tassonomie, ed in **una più corretta attribuzione dei progetti alle diverse categorie** rappresenterebbe perciò un importante forma di miglioramento della qualità percepita dei dati.

Come si è già avuto modo di segnalare, la localizzazione territoriale dei progetti non è sempre dettagliata quanto potrebbe essere, o comunque non raggiunge sempre livelli che consentano la nascita di forme di attivismo civico o di comunicazione sociale potenzialmente benefiche per



l'attuazione. Ciò è vero in particolare per i progetti che si attuano su territori pluri-comunali o che, come i corsi di formazione o altri interventi immateriali, sono per altri motivi più difficili (anche se non impossibili) da territorializzare in modo fine. Per questo motivo una direttrice di miglioramento della qualità dei dati a livello particolareggiato risiede nel **completamento più corretto e dettagliato delle informazioni sul luogo in cui i progetti si attuano**, o dispiegano i loro effetti.

E' stato altresì più volte segnalato un problema di **ritardo nell'aggiornamento dei dati** procedurali e finanziari, spesso rilevato per la mancata corrispondenza fra i valori riportati da OpenCoesione rispetto ad altre fonti, tipicamente regionali. E' da notare che le richieste di maggiore dettaglio, affidabilità e tempestività nell'aggiornamento dei dati sono quelle che tagliano trasversalmente il panel degli utenti consultato, provenendo allo stesso modo da analisti, giornalisti, e portatori di interessi speciali o localistici.

*"...suggerirei una maggiore attenzione sull'aggiornamento del dato e la sua qualità." (i1)*

*"...a volte lavorando con i dati di OpenCoesione, se si fa un'analisi territoriale si trova una buona percentuale di progetti che non sono territorializzati a livello fine, ma a livello multi-comunale o provinciale." (i4)*

*"E' un problema di classificazione di progetti, quindi poi è possibile che ti sfugga tantissimo oppure che ci sia troppa roba dentro, perché la classificazione non regge, regge solo da un punto di vista contabile. Ovviamente non è una colpa del portale, ma è una deficienza di come è stato trasferito il dato." (i3)*

*"C'è una questione che riguarda l'alimentazione e l'aggiornamento del dato, che ci rendiamo conto di quanto possa essere complesso però l'utente che consulta un portale di questo genere, lo vuole sempre aggiornato e sempre compilato in tutte le sue parti altrimenti la sensazione di non avere uno strumento allineato farebbe perdere tutta la filosofia che c'è dietro la pubblicazione di queste informazioni. Conosco bene la mia regione, se vado a vedere su OpenCoesione qual è la situazione nel mio contesto territoriale e mi rendo conto che non è aggiornata allora ritengo che non sia aggiornata neanche quella delle altre regioni, per cui questo dibattito rischia di affievolirsi." (i9)*

Esistono tipologie di progetti complessi e articolati con riferimento ai quali il problema della qualità progettuale si pone in modo in modo più grave e viene segnalato con frequenza. Si tratta in primo luogo di entità progettuali complesse come ad esempio le varie forme di intervento collaborative fra imprese e istituzioni di ricerca nel settore della ricerca industriale-innovazione, che il sistema non ha facilità a rendere identificabili e ricercabili, se non attraverso le loro parti. Simili problemi incontrano anche le opere pubbliche complesse quali le grandi infrastrutture, anche se poco presenti nel database, che in OpenCoesione non sono identificabili se non come somma di lotti progettuali



separati <sup>1</sup>. Un ulteriore caso complicato è quello, di rilevanza crescente all'interno della programmazione comunitaria, dei fondi di ingegneria finanziaria costituiti con risorse della politica di coesione, che, per come compaiono nel database, non consentono di identificare, anche in termini territoriali, le specifiche iniziative imprenditoriali o d'altro genere, che vanno a finanziare.

*“Un’area da presidiare è quella dei fondi di garanzia, se questi cresceranno, da come mi sembra, nel 2014-2020 sempre per quanto riguarda l’analisi territoriale, è un dato che sfugge un po’ su Opencoesione, nel senso che poi anche le regioni assegnano il fondo a un SGR che è localizzato in una città e quel progetto risulta in quella città, in realtà poi un fondo di garanzia emette denaro per il territorio e questo non lo ritrovi. Questo sarebbe un dato sul quale ragionare con le regioni su come avere un aggiornamento dati anche su questo, spesso capita che 30 milioni ce li hai concentrati ad Ancona ma quello è un fondo che è stato erogato a 4.400 imprese sparse in tutte le altre province. (i4)*

Anche i corsi di formazione professionale ed alcuni altri assimilabili interventi immateriali rivolti alle persone sono spesso rappresentati in modo poco comprensibile nella scheda di progetto ad essi dedicata. Tali progetti pongono problemi simili a quelli che coinvolgono una pluralità di imprese attorno ad una finalizzazione progettuale comune. Nei fatti questi problemi vengono affrontati in modo disomogeneo in diverse regioni, con riferimento, ad esempio, alla localizzazione specificata per l'intervento o alla definizione del progetto per rapporto ai suoi beneficiari. In definitiva il problema comune a molti dei casi problematici menzionati, che richiede un intervento risolutivo, è quello di una **non univoca o poco efficace definizione dell'unità progettuale all'interno del database.**

Da due delle interviste sono emerse anche istanze dialettiche tra centro e regioni, che lasciano intendere che nell'organizzazione e trasferimento dei dati verso il centro risiedano una parte dei margini di miglioramento nella qualità dei dati, che sono auspicati da tutti. Alcuni rappresentanti dell'amministrazione regionale lamentano una scarsa condivisione dell'impianto metodologico su cui si fonda la raccolta e diffusione dei dati di OpenCoesione. La regione, nel denunciare l'unilateralità dell'iniziativa del DPS, aggiunge che questa avrebbe avuto come conseguenza una minore fruibilità della base dati per gli utenti regionali. Fra i suoi effetti potrebbe esserci anche un minor livello di attenzione per la corretta alimentazione del database. Di qui scaturisce la convincente proposta di condurre sessioni di confronto fra amministrazione centrale e regioni, che abbiano ad oggetto

---

<sup>1</sup> Questo problema ha ricadute negative ad esempio nel calcolo dei valori di spesa pro-capite per territorio. Nel caso di infrastrutture che incidono su diverse provincie o comuni il risultato che si ottiene da questo rapporto è fuorviante nel senso che alcune infrastrutture sono conteggiate più volte per intero con riferimento ai diversi territori su cui incidono.



specifiche carenze qualitative nei dati come quelle segnalate, e l'individuazione di soluzioni per ridurre l'incidenza.

*“il portale di OpenCoesione si sarebbe potuto fare con la nostra collaborazione, senza togliere la paternità del DPS ... Probabilmente per noi sarebbe stato importante poter usare la banca dati come utilizzatori, invece ci siamo trovati davanti un progetto finito, quindi un vestito cucito su di noi del quale non c'è stato chiesto né a quale sezione dovevamo partecipare né quali sono i nostri gusti, non c'è stato chiesto niente e quindi alla fine è stata un'occasione che non ha potuto sviluppare appieno le sue potenzialità date e gli strumenti emersi messi a disposizione.” (i16)*

*“in particolare si dovrebbero organizzare nelle amministrazioni regionali, che fanno parte del gruppo tecnico sulla qualità dei dati, degli incontri tra chi si occupa di monitoraggio, di comunicazione e i responsabili di OpenCoesione per capire dove ci sono problemi sui dati e poterli risolverli insieme.” (i17)*

## II – Arricchire la qualità attraverso l'apertura con l'esterno

Se la strada maestra per migliorare la qualità dei dati, ed auspicabilmente la frequenza del loro utilizzo, risiede nella più completa e corretta imputazione dei dati di monitoraggio, nel miglioramento dei sistemi di classificazione dei progetti, nella migliore gestione dei flussi comunicativi e dei protocolli per lo scambio dati fra centro e regioni, questa strada non è la sola individuata. Dalle interviste è emersa anche una modalità del tutto alternativa e più innovativa di questa per arricchire il portato informativo dei dati. Le informazioni utili ad arricchire la dotazione informativa a livello di progetto potrebbero provenire anche da fonti diverse rispetto a quella ufficiale, la cui affidabilità è molto inferiore rispetto a quelle pubbliche ma che hanno il loro punto di forza nella numerosità e diversità in termini di punto di vista e stile.

La richiesta di una maggiore qualità e ricchezza informativa dei dati a livello di progetto, infatti, in alcuni casi esprime un'aspettativa di contenuto, della quale è pressoché impensabile che il sistema di monitoraggio possa farsi carico. Si pensa ad esempio a possibili documentazioni di carattere procedurale, video reportage, estratti da giornali e pubblicistica locale, o elementi multimediali anche d'altro genere che aiutino a ricostruire i risultati effettivamente raggiunti grazie a ciascun progetto. Questi contenuti vanno dunque reperiti da fonti secondarie già esistenti in forma digitale, ed in qualche modo vanno poi associati ai dati ufficiali, ovvero ne va stimolata la produzione ad hoc, come si propongono di fare i progetti pilota Monithon e ASOC.

Nessuno degli intervistati riesce ad articolare una proposta concreta o dettagliata su come questo arricchimento per alimentazione esterna potrebbe in concreto funzionare. Gli utenti più esperti di monitoraggio sanno di chiedere qualcosa di molto complicato e disomogeneo rispetto alla logica attuale del sistema. Intuendo che questo sforzo supplementare probabilmente richiederebbe un'attività umana non standardizzabile, alcuni propongono che inizialmente venga sperimentato su un



insieme circoscritto di progetti, selezionato per la loro significatività o dimensione. Quello che rimane chiaro è il bisogno insoddisfatto che è alla radice di questa richiesta: il desiderio di venire a sapere qualcosa di reale sugli interventi finanziati, che accomuna gli operatori della comunicazione e quegli esperti delle politiche che per varie ragioni mostrano “curiosità” per specifici progetti.

In questi abbozzi di proposta spesso le finalità sono sfumate, spaziando fra l'idea di un “monitoraggio aumentato” con il contributo volontario di privati cittadini, il cui obiettivo sarebbe comunque l'arricchimento della dotazione informativa del sistema, e l'introduzione di elementi chiaramente più interattivi nel portale OpenCoesione, che avrebbe una finalità aggiuntiva di alimentare il dibattito e far crescere la consapevolezza collettiva. Un vantaggio comune a molte delle proposte avanzate che hanno caratteri 2.0, ossia di alimentazione distribuita, è quello di provare a far fronte alla numerosità dei progetti presenti nel database, con la numerosità potenziale degli autonomi “contribuenti” volontari. D'altra parte, la gestione unitaria e centralizzata di un sistema che tende verso il milione di progetti monitorati non consente di immaginare che sottoinsiemi significativi di questi progetti vengano trattati con modalità che non siano di tipo meccanizzato.

*“sarebbe bello se riuscissimo a trovare un sistema che ci dia qualche un'indicazione in più sui contenuti di quel progetto, ad esempio magari immaginando un sistema di link verso altri posti dove è possibile trovare informazioni” (i7)*

*“per un numero limitato di progetti cominciare a fornire delle informazioni qualitative di tipo narrativo e trovare il modo di pubblicizzarle, di diffonderle e far comprendere che è un progetto pilota, sostenere un dibattito, usare i commenti sui progetti (oggi usati poco) in una parte del sito pubblicizzandolo anche nei territori dove questo viene fatto potrebbe cominciare a stimolare e far comprendere che OC è anche uno strumento attraverso il quale i cittadini possono effettivamente aprire un dibattito, commentare i progetti e quindi far sentire la propria voce.” (i1)*

*“Gli elementi del multimediale facilitano ovviamente la consapevolezza dell'esistenza di un progetto perché quello che si vede talvolta rende più consapevoli rispetto a quello che si legge. Quindi si suggerisce da una parte segnalazione su bandi e opportunità, dall'altra evidenze multimediali sui progetti fatti e in corso di attuazione e di avanzamento visto che anche la Commissione Europea spinge su questo (fate vedere cosa c'era prima, durante e dopo), è il processo che è importante.” (i17)*

Al di là di quanto viene proposto con riferimento ai progetti singoli, ulteriori frontiere di sviluppo del servizio consistono nell'estendere la copertura tematica del dataset attraverso **l'integrazione con altri archivi esterni** di informazioni su incentivi e aiuti come quelli dell'agricoltura, o su altri investimenti settoriali. Un limite al valore del dataset di OpenCoesione, e quindi alle sue possibilità d'uso, risiede infatti nella sua incompletezza. Pur essendo una fonte che si caratterizza per l'elevata numerosità delle osservazioni, come database di investimenti pubblici OpenCoesione può essere infatti considerato incompleto da alcuni punti di vista.



Se lo si guarda dal punto di vista di specifici settori o materie di interesse, il database non comprende tutti gli investimenti rilevanti, ma solo quelli finanziati dalla politica di coesione (anche se questo limite assume proporzioni più limitate nel caso delle regioni del sud, dove la grande maggioranza degli investimenti sono finanziati proprio da queste risorse). Anche all'interno dell'ampia politica di investimento strutturale per la coesione e lo sviluppo regionale, inoltre, esistono ancora dei vuoti da colmare, che rendono monche di pezzi importanti le analisi basate solo su OpenCoesione. Di qui la raccomandazione che proviene soprattutto dagli analisti del panel, di cercare di estendere la copertura del database in senso tematico e temporale, ovvero di cercare chiavi di integrazione con database contigui per finalità, che ne consentano l'impiego congiunto.

Come nel caso delle integrazioni e del rafforzamento che si auspica per i dati a livello di singoli progetti, anche dall'estensione della copertura o della completezza del database OpenCoesione ci si può aspettare come effetto un incremento dell'utilizzo, con gli effetti benefici sulle politiche ad esso associati.

*“Ulteriori miglioramenti dovrebbero essere supportati dall'altra grande variabile che dovrebbe avere il portale, cioè una presenza di tipologie di finanziamento più ampie, ad esempio i fondi erogati per quanto riguarda l'agricoltura non sono all'interno di OpenCoesione...avere informazioni sulla totalità dei finanziamenti che riceve l'azienda.” (i2)*

*“Penso che OpenCoesione abbia dei grandi limiti con la programmazione sulla coesione nella parte nazionale, mentre invece sulla parte europea con i fondi strutturali mi sembra abbastanza funzionante. Penso che dipenda soprattutto dalle regole. Questi strumenti possono avere il valore di spingere per aumentare la trasparenza, quindi il monitoraggio fa venire voglia che ce ne sia sempre di più. Si dovrebbe avere una maggiore completezza delle informazioni, questo richiede uno sforzo in più...” (i11)*

La tesi centrale che qui si sostiene sulla base delle testimonianze raccolte è quindi che per aumentare l'intensità e la qualità di utilizzo dei dati si debba dare priorità alla sostanza dei contenuti offerti al pubblico, proseguendo il lavoro di lunga lena di miglioramento della qualità, dell'affidabilità e della completezza dei dati rilasciati, che la comunità degli utenti riconosce. E' evidente che anche solo proseguendo il lavoro di OpenCoesione nella sua modalità attuale, si otterrebbe l'effetto di aumentare progressivamente il valore del database, che cresce già per effetto dell'accumulazione del numero dei suoi record. Per stimolarne ed agevolarne l'utilizzo è dunque importante mantenere la promessa implicita con l'apertura del portale, continuando ad aggiornare i dati. Per venire incontro alle esigenze degli analisti – oggi gli utenti più fedeli e qualificati del portale – sarebbe anche opportuno fornire indicazioni sui futuri aggiornamenti, dar loro maggiore prevedibilità indicando con quale frequenza e numerosità annuale essi saranno effettuati.



### III – Oltre i dati: altre strade per incrementare l'utilizzo di OpenCoesione

Meno essenziali degli investimenti sui contenuti del database esposto al pubblico, ma non da trascurare per gli effetti che possono avere sul suo utilizzo, sono quei suggerimenti che riguardano aspetti formali di presentazione del portale e di comunicazione delle possibilità che offre.

Benché l'interfaccia proposta dal portale OpenCoesione sia considerata in generale piuttosto efficace e chiara, alcune indicazioni hanno riguardato anche aspetti di architettura del sito. Queste indicazioni sono provenute in misura maggiore da coloro che non utilizzano il portale come strumento per condurre studi o analisi. Secondo alcuni di essi c'è un po' troppa informazione in homepage, mentre sarebbe utile che il portale mettesse in maggiore evidenza una guida che spieghi quali contenuti vi si possono trovare, e poi indirizzi verso diverse sezioni dedicate ad aspetti parziali e specifici. Da alcuni è stata segnalata l'opportunità di rafforzare la metadattazione del database, che, se diventasse più articolata ed esauriente, potrebbe agevolare l'utilizzo e l'interpretazione delle informazioni che oggi contiene.

Proposte di simile tenore, ma non molto specificate in dettaglio, vorrebbero vedere introdotti materiali a carattere più esplicitamente didattico, che spieghino senza ricorrere a tecnicismi le principali finalità e modalità di funzionamento della politica di coesione territoriale. Si suggerisce che il portale ospiti informazioni su bandi ed altre opportunità offerte dalla politica di coesione, che certo rappresenterebbero un forte richiamo in termini di attrazione di utenti, anche se, nell'opinione di chi scrive, potrebbero andare ad intaccare il messaggio di trasparenza ed obiettività che oggi il portale trasmette in modo predominante. Taluni si spingono fino ad auspicare che il portale OpenCoesione diventi uno strumento ampio di comunicazione generalista sulla politica di coesione, all'interno del quale gli opendata verrebbero a rappresentare solo una sezione specifica, rivolta agli interessi degli analisti o degli attivisti civici interessati a particolari temi, questioni o territori. Facendosi carico più esplicitamente di una sorta di ruolo divulgativo e didattico, OpenCoesione riuscirebbe effettivamente ad ampliare la platea di coloro che oggi accedono ai suoi contenuti, andando al di là di chi è già addentro alle logiche delle politiche di coesione.

Il punto di vista offerto dai due giornalisti è coerente con questa direzione di evoluzione dell'iniziativa laddove essi segnalano che il portale potrebbe essere relativamente poco conosciuto rispetto alle sue potenzialità. In altri termini, potrebbero non venire a sapere della sua esistenza soggetti che sarebbero potenzialmente interessati a utilizzarlo. Se si intendesse puntare decisamente verso l'allargamento dell'utenza sarebbe necessario anche che il sito *opencoesione.gov.it* fosse meglio indicizzato dal principale motore di ricerca del web. Qui torna ad essere chiamata in causa la questione terminologica. Solo se si digita il termine "coesione" il motore di ricerca trova il portale OpenCoesione fra i risultati listati nella prima pagina, mentre utilizzando altre chiavi di ricerca forse più familiari per il pubblico



generalista come “fondi strutturali” o “fondi europei” OpenCoesione compare fra i risultati delle pagine successive alla prima.

*“Non so quanto sia utilizzato questo sito. Forse se si cambiasse il titolo, perché il nome OpenCoesione è molto raffinato, uno che cerca informazioni sui fondi europei nella pagina di Google non trova subito OpenCoesione. Siccome ci sono studi che sostengono che più del 50% delle persone vedono solo la prima pagina, OpenCoesione dovrebbe stare nella prima pagina, oggettivamente bisogna proprio sapere il titolo OpenCoesione.” (i8)*

Infine, dalla comunità degli utenti interessati ad attingere a fini commerciali ai contenuti associati alle identità delle imprese proviene, come si è anticipato, la richiesta di modificare la licenza con cui i dati sono rilasciati. La proposta è di eliminare la clausola “share-alike”, che vieta il riutilizzo in combinazione con altri dati per fini commerciali, sostituendola con una licenza che imponga solo di riconoscere, in tutti i successivi usi, l'attribuzione a chi ha originariamente rilasciato il dato. La motivazione teorica a sostegno di questa richiesta è che lo Stato non necessita di un contributo della collettività per alimentare o mantenere questo database, ma dovrebbe avere fra le sue finalità costitutive quella di assicurare unilateralmente la disponibilità di queste informazioni di interesse collettivo. Lasciando ad un ragionamento fra esperti di giudicare la validità di questa tesi, qui preme solo sottolineare che l'adozione di una licenza meno vincolante potrebbe avere l'effetto di agevolare certi tipi di utilizzi oggi poco praticati.





## Allegato 1 Traccia d'intervista

### Premessa e istruzioni

*E' necessario assicurarsi preventivamente che l'interlocutore conosca ed abbia utilizzato Opencoesione e i dati che il portale rende disponibili.*

*L'intervista è suddivisa in quattro sezioni e va adattata all'interlocutore nel senso che le diverse sezioni possono espandersi o ridursi a quasi nulla a seconda delle competenze e delle aree di interesse dell'interlocutore. E' importante formulare ciascuna domanda inizialmente in modo un po' aperto e generale, senza indicare opzioni o esempi di risposta, a rischio di metterlo un po' a disagio; poi vedere in risposta a ciascuna domanda dove l'interlocutore porta il discorso, ed incalzarlo per capire bene cosa intende e vedere la cosa dal suo punto di vista.*

*Le parti fra parentesi () sono istruzioni relative alla domanda ma non vanno proposte direttamente all'intervistato, quelle fra <> sono domande eventuali.*

*L'intervista deve essere registrata.*

### 1. Valore Prodotto da OC

- Pensa che le informazioni rese disponibili dal portale Opencoesione rivestano un interesse pubblico? Mi spiega in che senso, in che modo?
  
- Ritiene che con l'avvio del portale Opencoesione sia oggi possibile un dibattito di maggior qualità sul tema delle politiche di coesione?
  
- Ritiene che con l'apertura del portale Opencoesione sia oggi possibile l'attivazione di servizi, o l'avvio di iniziative di ri-utilizzo di dati pubblici prima impossibili? <Se sì, ne conosce qualcuno che ci può indicare?>
  
- Quale ritiene che sia il principale valore che si è prodotto con l'apertura del portale Opencoesione?

(Possibili aree da esplorare, se l'interlocutore entra in argomento: vantaggi per i cittadini, effetti di cittadinanza e sulla democrazia, risparmi di costo, effetti dinamici su ulteriori rilasci ed incrementi di efficienza del sistema resi possibili da questa prima esperienza).



## 2. Per chi é OC?

- Per quale categoria di utenti crede che il portale sia oggi maggiormente adatto?

(non proporre categorie ma vedere come interpreta la domanda: se più in senso di età, di professione, o di livello culturale-sociale)

- Intravede qualche risvolto negativo dell'iniziativa? Pensa ci sia qualcuno che possa ritenersi svantaggiato da questo rilascio di informazioni?
- Ci sono degli utenti che potrebbero avere dei vantaggi ma hanno difficoltà ad interfacciarsi con il portale? Secondo lei quali modifiche, anche a livello di interfaccia web, debbano essere apportate per consentire un uso più diffuso?

## 3. Giudizi sull'iniziativa

- Che opinione si è fatto di un'amministrazione che ha dato luogo ad un'iniziativa come OC? (hint. Che abbia fatto né più né meno del suo dovere, che sia un'avanguardia della PA, che l'abbia fatto perché costretta ...)
- In che cosa crede che quest'iniziativa abbia dei limiti? Quali i suoi aspetti da migliorare?

(Una domanda di giudizio generale sull'iniziativa non la poniamo in modo diretto, mentre cercheremmo questo tipo di giudizio nelle risposte che daranno alle altre domande).

## 4. Esperienza di utilizzo

- Lei personalmente ha consultato il portale Opencoesione? In che modo e alla ricerca di che cosa?
- Qual è stata la sua esperienza di utilizzo del portale?
- <Come ne giudica la navigabilità? C'è qualche sezione che migliorerebbe? Come?>
- I dati che OpenCoesione rende disponibili le sono stati utili per soddisfare i suoi fabbisogni informativi? Come ne giudica la qualità?



- <Consentono un'analisi completa del fenomeno d'interesse? Sono discordanti con altre fonti di dati? Cercava qualche informazione che non ha trovato?>



## **Allegato 2 Elenco soggetti intervistati in ordine alfabetico**

- Albanese Giuseppe – Banca d'Italia
- Brunati Matteo – SpazioDati
- Bruschi Marianna - La Provincia Pavese
- Canova Lorenzo - Nexa Center for Internet and Society – Politecnico di Torino
- Dettori Barbara - Università di Cagliari - Crenos
- Ferrara Antonella - Università della Calabria
- Gatti Stefano – Cerved Group
- Ispano Michele – Nucleo di Valutazione Regione Emilia-Romagna
- Morando Federico – Nexa Center for Internet and Society – Politecnico di Torino
- Pompili Marco – Iseri Europa
- Porrelli Maria Gabriella - Nucleo di Valutazione Regione Emilia-Romagna
- Prota Francesco – Università di Bari
- Provenzano Giuseppe - Svimez
- Rizzo Sergio - Corriere della Sera
- Sabatini Massimo – Centro Studi Confindustria
- Scarola Luigi – Nomisma
- Sisti Marco - Progetto Valutazione
- Tornambè Marco - Dipartimento Programmazione Regione Siciliana